

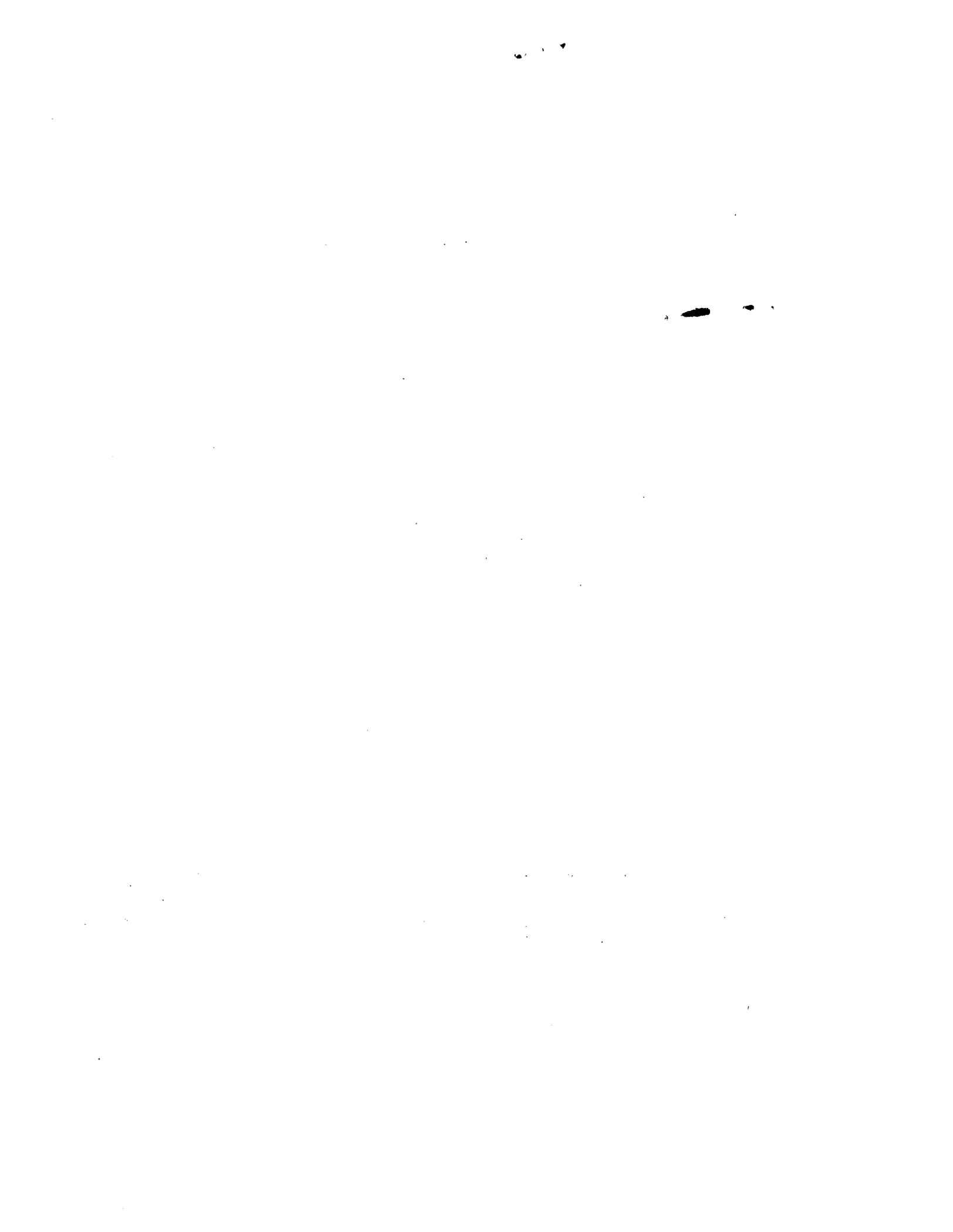
LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA Y SU
INCIDENCIA EN LA CAPACITACION DE PLANIFICADORES
LATINOAMERICANOS SUMINISTRADA POR LOS
PAISES EUROPEOS *

por

Rubén D. Utria **

* Documento presentado al Symposio sobre Cooperación Europea en el Entrenamiento de Planificadores Regionales de los Países en Desarrollo, como referencia al Tema I de la Agenda. Stockholm, Septiembre 5-11 de 1971.

** El autor es Asesor Regional de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la CEPAL, pero las ideas expresadas en este trabajo son de su responsabilidad personal.



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	1
II. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA.....	3
A. Las disparidades en la ocupación del territorio.....	3
B. Los desajustes en las relaciones interregionales.....	4
C. Efectos adversos del patrón de desarrollo sobre los asentamientos humanos.....	7
D. Los desajustes de la estructura espacial y la ruptura del equilibrio ecológico.....	14
E. Las limitaciones de los enfoques y estrategias ensayadas..	15
III. HACIA UN ENFOQUE MAS INTEGRADO DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA.....	18
A. Los ingredientes claves del desarrollo regional.....	18
1. La modificación del patrón tradicional de desarrollo e industrialización dependiente.....	18
2. El desencadenamiento de una dinámica social de cambio y participación a nivel local.....	18
3. La ocupación racional, el ordenamiento y la conservación del espacio.....	18
4. La elevación sistemática de los niveles de vida.....	19
B. El papel clave de los recursos humanos.....	21
C. Los objetivos específicos del desarrollo regional.....	23
1. La integración nacional.....	23
2. El desarrollo de las economías regionales y la incorporación de la respectiva población.....	24
3. La ocupación y el acondicionamiento del espacio.....	25
4. La elevación sistemática de los niveles de vida y de condición social.....	26
5. Capacitación y movilización local para el desarrollo..	26
6. Realización de la persona humana y salvaguardia de su dignidad.....	27

/IV. ALGUNAS

	<u>Página</u>
IV. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA CAPACITACION DE PLANIFICADORES REGIONALES LATINOAMERICANOS SUMINISTRADA POR PAISES EUROPEOS..	28
A. Los puntos focales de la capacitación.....	28
B. Las diferencias que presentan los países.....	30

I. INTRODUCCION

Tras su aparente universalidad los principios y técnicas conocidos internacionalmente como "ciencias regionales" o "desarrollo regional" adquieren matices y rumbos muy diferentes en la medida en que varían la naturaleza, las características y el contexto histórico y político en el cual han de aplicarse. Ello es así porque cada país representa un caso particular desde el punto de vista de la naturaleza de los problemas que se pretenden remediar y los alcances de los objetivos perseguidos.

Tal es el caso de aquellos países industrializados que disponen del capital, la tecnología y los recursos humanos necesarios para modificar y ordenar - si así lo desean - su estructura espacial mediante políticas eficientes de redistribución de parte de los excedentes producidos en las regiones tradicionalmente industrializadas. El caso presenta diferentes matices; algunos de éstos surgen en función de la flexibilidad o rigidez del sistema económico y político interno para permitir el grado de intervención estatal directa o indirecta implícita en toda política redistributiva e innovativa como ésta; otros se derivan de la naturaleza y la localización de recursos básicos del país, los cuales condicionan en cierta medida la estructura espacial; otros se originan en el tamaño y ciertas características geográficas que pueden respectivamente ampliar o disminuir las potencialidades, o favorecer o restringir los cambios espaciales deseados.

Un segundo caso lo constituyen los países subdesarrollados los cuales - a diferencia de los anteriores - no disponen de los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios y al mismo tiempo, enfrentan generalmente importantes rigideces internas y externas de diverso orden. Como el anterior, presenta diversos matices. Quizá el más relevante lo determina el grado real de dependencia económica, del cual se deriva básicamente el poder de decisión referente a la naturaleza, la localización, la tecnología, los efectos distributivos y demás aspectos claves de la inversión. Otros matices emergen de la presencia de lastres históricos y culturales, que generalmente son consustanciales con el subdesarrollo y que afectan no sólo la estructura espacial, sino

/también las

también las instituciones sociales y políticas y el desempeño y la actitud de los recursos humanos. Otro se origina en el estadio de desarrollo por el cual atraviesan los respectivos países y del cual se deriva básicamente la capacidad de inversión y la eficiencia en la movilización de los recursos. Finalmente, como en el caso de los países industrializados, también hay que considerar los matices derivados de la naturaleza y localización de los recursos y del tamaño y características geográficas del país.

Obviamente - y dada la naturaleza y la multidimensionalidad de los problemas del desarrollo regional y sus soluciones - es posible que ciertos países presenten simultáneamente varios de estos matices. Así, tales problemas y soluciones exigirán en cada caso instrumentos de análisis, correctivos y actitudes por parte del planificador muy diferentes. En este contexto puede resultar de poca utilidad hablar de estos principios y técnicas como de algo universal. Por eso todo esfuerzo de capacitación de planificadores regionales, particularmente cuando se trata de programas de cooperación técnica de países industrializados a los países subdesarrollados - y concretamente a América Latina - debe partir de una interpretación lo más objetiva posible de la naturaleza y las modalidades del problema y sus matices. Es en este marco de propósitos en el cual se tratará a continuación de identificar algunas de las principales características del desarrollo regional en América Latina y la incidencia que ellas puedan tener en la formación de personal.

II. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

A. Las disparidades en la ocupación del territorio

La estructura espacial del desarrollo latinoamericano se caracteriza por un marcado desequilibrio expresado en fuertes contrastes y disparidades regionales, tanto en el continente como conjunto como en cada país en particular.

En el primer caso, la cultura, la economía y demás expresiones del desarrollo aparecen principalmente localizadas a lo largo del litoral o en las proximidades de éste, especialmente en el sub-continente sudamericano. En cambio, el interior se ha conservado relativamente menos desarrollado y en extensas áreas prácticamente marginado. En el segundo caso, el desequilibrio se expresa en fuertes y crecientes contrastes en el grado y las tendencias del desarrollo de las diversas regiones. En un extremo, uno o pocos polos y sus respectivas áreas de influencia concentran la mayor parte de la inversión, los servicios, la actividad productora y, generalmente, la población. En el otro, una extensa periferia relativamente estancada, o en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo cumplido en el país. Amplios territorios de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Perú y Venezuela confirman esta observación. De esta característica participan también - aunque en menor escala - algunos países centroamericanos, como Nicaragua.

Cuatro grandes "aglomeraciones" - Buenos Aires, São Paulo-Rio de Janeiro, Ciudad de México y Caracas - concentran el 17% de la población latinoamericana (43 millones de habitantes) y los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales e infraestructura, así como los mejores servicios públicos y técnicos. Como ejes de éstas, 5 áreas metropolitanas concentran el 6% de la población total (15 millones). Todo el conjunto de ciudades medianas y pequeñas apenas albergan el 27% de la población (75 millones), y en las áreas rurales se distribuye el 50% restante (130 millones).^{1/} Ya en 1960 casi un tercio de la población latino-

^{1/} Véase Eduardo Neira Alba, La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina. Documento de Ref. N° 7, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, CEPAL, Santiago, noviembre 1969.

americana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor del 13% de la población total; en 15 de los 21 países latinoamericanos la mitad o más de la población urbana vivía en una sola ciudad. Otros exhibían igualmente índices de concentración muy altos: 47% en la capital de Chile; 70% y 40% en las dos ciudades más grandes de Ecuador y Brasil respectivamente y 40% en la zona metropolitana de México. En cambio, se registraban índices bajísimos de densidad de población rural en algunas zonas. En más de 40% del territorio latinoamericano la densidad de población no alcanzaba a 1 habitante por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llegaba a cinco.^{2/}

B. Los desajustes en las relaciones interregionales

La estructura regional se caracteriza por marcados contrastes y dicotomías.^{3/} Uno de ellos es el existente entre regiones dinámicas y regiones deprimidas, en el cual las primeras ostentan un nivel de producción que crece a tasas similares a las de países industrializados, a tiempo que la población aumenta considerablemente; en tanto que en las segundas la economía decrece o permanece estacionaria, mientras que la población tiende a emigrar a las primeras en busca de oportunidades de empleo y de servicios. Desafortunadamente, las regiones dinámicas tampoco son capaces de absorber y satisfacer sus expectativas a los migrantes. Tal es el caso de las regiones de São Paulo y Río de Janeiro frente al Nordeste brasileño, por ejemplo. Otro es el existente entre regiones ricas y regiones pobres en el que las primeras disfrutaban de niveles de ingreso y de vida relativamente altos, mientras que en las segundas, éstos son bajos y precarios. Este concepto de riqueza va ligado a la existencia de una actividad económica altamente remuneradora en plena explotación.

2/ Véase CEPAL: La Economía de América Latina en 1968. XIII Período de Sesiones, Lima, abril de 1969. Particularmente Primera Parte, Capítulo II.

3/ Este tipo de análisis en base a "dicotomías" regionales ha sido propuesto por Benjamin Higgins. Véase The Scope and Objectives of Planning for Underdeveloped Regions, en Documentación del Primer Seminario sobre Regionalización, Instituto Panamericano de Geografía e Historia. McMaster University, Ontario, Canadá, 1968, pág. 37 y siguientes.

Tal podría ser el caso del Occidente venezolano frente a las regiones orientales, exceptuando el enclave industrial de Ciudad Guayana. También sería en Colombia el caso de las regiones de Antioquia, Cundinamarca y Valle, frente a las de Cauca, Nariño y Huila. Otro es el relativo a regiones modernas y regiones tradicionales, según el cual las primeras se caracterizan por su capacidad innovadora en su economía en buena parte de sus instituciones sociales, mientras que las otras permanecen aferradas a formas más tradicionales de producción y organización social. Ejemplos podrían ser los casos de México D.F. frente a grandes zonas de los estados del Norte y el Oriente del país y el de Lima frente al altiplano peruano. Otro es el existente entre regiones metropolitanas y regiones rurales, en el cual las primeras se caracterizan por concentrar buena parte de la población nacional desbordando las escalas máximas de tamaños considerados adecuados para el funcionamiento de los servicios urbanos, mientras que en las otras la población permanece dispersa o sin una jerarquización de los núcleos urbanos. El contraste entre el Gran Buenos Aires y la Patagonia, en Argentina, podría ser un ejemplo. Otro es el existente entre regiones autónomas ^{4/} y regiones dependientes, según la cual las primeras tienen un desarrollo relativamente autosostenido y capaz de operar en cierta medida a base de sus propios mercados internos - y aún subsidiar a las otras - mientras que las segundas necesitan para sobrevivir de la constante transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas. Tal podría ser el caso de la región Lima-Callao frente al resto de la Sierra peruana; o del triángulo São Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte, en Brasil.

Por otra parte, las relaciones entre las diversas regiones subnacionales corresponden a las de un sistema típico de dominación y dependencia en el cual, como es bien sabido, las relaciones se caracterizan por una serie de deformaciones. Una de ellas es el colonialismo interno ^{5/} según

^{4/} El término independiente tiene, particularmente, en el caso latinoamericano, un sentido relativo y su uso sólo podría estar justificado por ser opuesto a "dependiente".

^{5/} Véase Pablo González Casanova, "The Internal Colonialism in Latin America". En Latin American Radicalism. Editado por Irwing Louis Horowitz, José de Castro y John Gerassi. A Vintage Book, New York, 1969.

el cual las super-regiones de cada país incorporan a las otras a su servicio y ejercen sobre ellas el mismo tipo de presiones y efectos adversos que algunos países industrializados ejercen sobre los subdesarrollados: las convierten en productoras de materias primas a precios decrecientes y en compradoras de manufacturas a precios crecientes, además de que parte sustancial de los recursos y el ingreso de las regiones deprimidas o menos desarrolladas son drenados hacia la super-región. Otra la constituye la depresión, según la cual ciertas regiones parecen no movilizar las energías y motivaciones propias suficientes para acelerar su desarrollo y necesitan constantemente de la tutela y la protección del estado nacional para mantener apenas niveles de subsistencia. Una forma extrema y más nociva aún de dependencia es una especie de parasitismo, en el cual algunas regiones se acostumburan y capacitan para vegetar sistemáticamente a expensas del presupuesto nacional. Otra la constituye el localismo, según el cual el desarrollo regional y sus afanes reivindicatorios se confunden generalmente con pequeños intereses personales de líderes y propietarios locales. Otra consiste en el privilegismo, según el cual -- y en virtud de complejas condiciones sociales -- algunas regiones ostentan y luchan por adquirir tratamientos de excepción aduaneros, tributarios y financieros. La situación y la actitud de regiones con "puertos libres" -- como San Andrés y Arica, en Colombia y Chile respectivamente -- constituyen ejemplos. También podría mencionarse las rivalidades regionales según la cual se desencadena una especie de confrontación permanente entre dos o más regiones por el control del poder político o de los beneficios de éste. Tal es el caso de las tradicionales rivalidades entre la región altiplánica de La Paz y el Departamento de Santa Cruz, en Bolivia; o entre "la sierra" y "la costa", en Ecuador.

Tales contrastes y deformaciones pueden ser observados fácilmente a través de la concentración de la producción y el ingreso en las regiones principales de cada país y sus respectivos centros urbanos.

Se estima que más de un tercio del valor de la producción industrial latinoamericana proviene de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México y que en varios países, los dos o tres centros industriales más importantes reúnen una proporción muy significativa del total nacional: en Argentina los dos tercios entre el Gran Buenos Aires

/y Rosario;

y Rosario; en Brasil, el 80% en el triángulo São Paulo-Guanabara-Belo Horizonte; en Chile, el 66% en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45% en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú, el 56% en Lima-Callao; y en el Uruguay, el 75% en Montevideo.^{6/}

Se estima que en Brasil los índices del ingreso medio por persona, con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51 para el Nordeste, 60 para las zonas Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representaría poco más del 40% del ingreso medio urbano, y en relación al ingreso medio por habitante del Distrito Federal los índices de ingreso medio regional serían de 35 para las zonas Pacífico, Sur y Centro, de 54 para el Norte y el Golfo de México y de 93 para el Pacífico Norte. Al mismo tiempo, se advierte una concentración del ingreso en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo, que el producto interno bruto nacional de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente en un 45% en el Gran Buenos Aires, 43% en la Provincia de Santiago, 35% en el Distrito Federal de México, y 40% en la ciudad de Lima. En contraste con esa alta concentración del ingreso en áreas metropolitanas hay grandes aglomeraciones humanas con muy bajos niveles de productividad e ingreso, como en el Sur de México y el Nordeste del Brasil. En esta última región, que ha sido calificada como la más vasta zona de miseria del hemisferio occidental, viven unos 25 millones de personas con un ingreso anual inferior a los 100 dólares por habitante.^{7/}

C. Efectos adversos del patrón de desarrollo sobre los asentamientos humanos

Al lado de los supuestos efectos positivos que en el plano estrictamente económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales, el relegamiento de extensas regiones interiores ha significado el marginamiento de importantes recursos naturales y amplios sectores de la población. Esta última se ha visto obligada a emigrar en forma constante

6/ CEPAL, ibidem.

7/ CEPAL, op.cit.

y creciente en busca de oportunidades de trabajo y servicios. Al mismo tiempo, la falta de vertebración y comunicación interior contribuye a conducir los flujos de migración y colonización hacia el litoral, con la correspondiente saturación de las estrechas fajas costeras ligadas a los grandes puertos. Entre 1950 y 1962 la región costera de Ecuador experimentó aumentos de su población de un 7%, mientras que la región de la Sierra sufrió una disminución del 7.2%.^{8/} En Venezuela el cordón costero y la adyacente zona Central concentra actualmente más de la tercera parte de la población. Ello explica en parte las grandes aglomeraciones humanas de Argentina en torno a Buenos Aires y la desembocadura del Plata; de Brasil en torno a Río de Janeiro, Santos, São Paulo y su área de producción interior Belo Horizonte; también en el caso de la extensa faja nordestina en torno a Salvador y Recife; de Venezuela en torno a La Guaira-Caracas; de Perú a través del complejo metropolitano Lima-Callao; y de Ecuador en torno a Guayaquil. Quizá México y Colombia - y por razones inherentes a la topografía y factores históricos más que al patrón de desarrollo ^{9/} - presentan una fisonomía diferente. Otro tanto puede decirse de Bolivia y Paraguay debido a su mediterraneidad. Tales concentraciones tendrían otra connotación en el plano social si las tierras litorales fueran aptas y suficientes para asegurar un importante desarrollo agropecuario, y si la industria concentrada en ellas fuera capaz de ocupar productivamente a toda la población. Pero, como ha sido señalado, esto último no ha ocurrido hasta ahora.

Por otra parte, la polarización ^{10/} del desarrollo - que ha hecho posible contar con mercados y escalas de producción para la industria y aprovechar las economías externas existentes - ha contribuido decisivamente al afianzamiento y a la agudización de los desequilibrios regionales.

8/ Véase, Gonzalo Rubio Orbe. Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en Ecuador. Doc. de Ref. N° 3. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, CEPAL, Santiago, noviembre de 1969.

9/ Sobre el caso colombiano véase Rubén D. Utría: Rigideces y Potencialidades de la Estructura Regional de Colombia. Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación, N° 4, Bogotá 1971.

10/ El término "polarización" está empleado aquí en el sentido de acción concentradora y excluyente ejercida en torno a un área metropolitana y no en sentido "perrouxiano".

La concentración de inversiones, servicios y poder ha estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. Ello se ha traducido en el surgimiento de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficits de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el campo por el estancamiento, el pauperismo y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. Tal "metropolización" ha desalentado la formación y consolidación de polos secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional.^{11/} La polarización de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos porque se desbordan todas las escalas apropiadas de organización y financiamiento de éstos. Como resultado de la polarización de las oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las áreas rurales y las ciudades medianas y pequeñas para dirigirse a los grandes polos. Así, aquéllas pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan cada vez más a merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. Ello explica en parte por qué en muchos países los cambios sociales en las áreas rurales son más lentos y, en caso contrario, por qué conducen a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia para los campesinos. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos los cuales se modernizan aceleradamente. Finalmente, la polarización conduce también a una concentración de la modernización creándose así "islas de modernidad" que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva y, además, no tienen capacidad para transformar el sector no moderno.^{12/}

11/ Véase Eduardo Neira, op.cit.

12/ Véase José Medina Echavarría, Filosofía, Educación y Desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. México 1967.

El relegamiento de las áreas rurales es en buena medida resultado de una economía dependiente. El carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente relegamiento de las demás no comprometidas en el proceso exportador. Tal es el caso de las regiones cafeteras de Brasil y Colombia; las azucareras de Centroamérica y Perú; las bananeras de Ecuador y de otros países del Caribe; las petroleras de Venezuela; las salitreras y las cupreras en Chile; y las estañeras en Bolivia. Sin embargo, debe tenerse presente que tal "desarrollo" se ha limitado por lo general a la infraestructura indispensable para el procesamiento y el transporte, y básicamente sólo ha beneficiado a los grupos de administradores, intermediarios y comerciantes, y en menor escala a los trabajadores más directamente ligados a la producción. Dentro de tal esquema los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones. Por ejemplo, la gran riqueza petrolera venezolana del Zulia no ha servido para dotar a la población de dicha región de los servicios sociales y comunales indispensables, ni el empleo requerido, pero financió la modernización, las obras suntuarias y los altos ingresos de Caracas y zonas anexas. Otro tanto puede decirse de las zonas salitreras y cupreras en Chile en relación con Santiago. El gran esfuerzo productor de los cañeros nordestinos y los cafetaleros de Minas Gerais en Brasil, o de Caldas en Colombia, no modificó sustancialmente la vida de los campesinos pero sí permitió financiar el desarrollo de São Paulo y Bogotá, respectivamente.

A esto debe agregarse que, como resultado del progresivo autoabastecimiento logrado por los países industrializados y otras causas inherentes al comercio internacional y también por el impulso cobrado en los últimos decenios por la industrialización urbana en desarrollo de la política de sustitución de importaciones, la agricultura, la pecuaria y la pequeña minería latinoamericana han venido perdiendo prioridad y dinamismo. La falta de una expansión sistemática de los mercados internos no ha permitido un adecuado y oportuno reemplazo de la demanda tradicional de los mercados internacionales.

/Ello ha

Ello ha contribuido a un incremento de la economía urbana y un decrecimiento de la economía rural, con el correspondiente impacto adverso sobre la población de las áreas periféricas.

Por otra parte, la importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados - que ha permitido la modernización de ciertos sectores de la producción - trae aparejados algunos problemas sociales conexos en relación con el desarrollo regional. Tales bienes y tecnologías sólo pueden ser operados en condiciones de eficiencia bajo altas escalas de producción y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos y a dejar las áreas rurales y regiones periféricas al margen del proceso de industrialización.

Al mismo tiempo, tales equipos y tecnologías han sido concebidos para producir bienes y servicios que si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos. Así, el proceso de sustitución de importaciones orientado básicamente hacia la producción de automóviles, artefactos electro-domésticos y electrónicos, cosméticos y otros bienes de consumo suntuario, ha estado dirigido a crear y satisfacer la demanda de los sectores de mayor ingreso.^{13/} Simultáneamente, la falta de herramientas y equipos manuales, materias primas y materiales y bienes de consumo popular probablemente ha desalentado el dinamismo de la economía de las áreas periféricas. Ello ha significado dejar de lado la demanda de los sectores populares, particularmente los de las regiones periféricas.

Debido a este fenómeno y al alto costo relativo de los bienes y servicios producidos por tal tipo de industrialización, la expansión del mercado sólo puede operar en sentido "vertical", es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas, con mayor frecuencia.^{14/} Así, mediante la concentración del ingreso y del mercado los polos tradicionales han logrado afianzar su posición de beneficiarios más o menos

13/ Véase CEPAL, Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina. E/CN.12/836. XIII Período de Sesiones, Lima, 1969.

14/ Véase Carlos Matus, op.cit.

exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas.

Al mismo tiempo, como resultado de la innovación tecnológica indiscriminada, el aumento de la producción industrial y agropecuaria y los correspondientes esfuerzos de inversión no se traducen en una ampliación proporcional del empleo. Según una estimación del Instituto Latinoamericano de Planificación y del Centro Latinoamericano de Demografía referida a 1968, el desempleo y el subempleo - expresados en términos de desocupación equivalente - representaban alrededor de una cuarta parte de la población activa total, es decir de unos 25 millones de personas.^{15/} Por otra parte, a fines de 1970 la proporción de empleo en la agricultura habría descendido hasta alrededor de 42% del total, en comparación con más del 53% en 1950; pero ese descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productores de bienes y servicios no agrícolas, la que era de 23.5% en 1950 y se mantiene hasta hoy por debajo del 25%. Ha habido incluso una ligera disminución de la proporción de empleo en la industria manufacturera, por el estancamiento de la participación en la industria fabril y la declinación de la correspondiente a la industria artesanal.

Los efectos adversos de este patrón de industrialización sobre el empleo bien pueden proyectarse aún sobre los próximos años. Es previsible que las posibles ampliaciones futuras del mercado externo, inclusive aquellas derivadas de acuerdos de integración y complementación económica subregional, no tengan efectos favorables para la ocupación debido a la necesidad de incrementar la productividad y las calidades impuestas por los altos niveles de competitividad que caracterizan al mercado internacional. También lo es que dicha expansión se opere en torno a la capacidad instalada excedente concentrada hasta ahora en las super-regiones. A la luz de la racionalidad del patrón vigente ambos objetivos instrumentales - productividad y calidad - conducen a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías y a la concentración y contracciones del empleo, produciéndose así una típica causación circular que puede afianzar cada vez más la dependencia y ampliar

^{15/} Véase CEPAL, La economía de América Latina en 1968. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 69.III.G.3, páginas 7 y 8.

la marginalidad social. Esto permite pensar que la población rural seguirá emigrando hacia las áreas metropolitanas en busca de empleo y ello determinará mayor congestión urbana y mayor desequilibrio en la estructura regional.

Finalmente, otra de las características del patrón vigente de desarrollo en la mayor parte de los países latinoamericanos es la falta de adecuada integración nacional. Como sucede en el contexto de un patrón de dominación y dependencia, por diversas causas y en diversa magnitud las diferentes regiones y territorios de cada país no están vinculadas entre sí en una forma orgánica que permita la incorporación de todos los recursos humanos y económicos y un beneficio de los frutos del desarrollo nacional que abarque a la población de todas las regiones.^{16/}

Como resultado de esta falta de integración -- o más bien, debido a la vigencia de un patrón de "integración" a base de dependencia -- la mayor parte de los países presentan el desequilibrado cuadro interno ya descrito. Esta situación y las relaciones económicas, políticas y culturales que se operan entre tales regiones determinan en cierto modo un comportamiento social en la población en su conjunto y en sus sectores representativos. Tal comportamiento tiene cierta importancia en la consolidación y el incremento de las desigualdades regionales y, naturalmente, juega un papel también importante como obstáculo en cualquiera estrategia destinada a superar tales desequilibrios

El comportamiento en las super-regiones -- como ya fue señalado -- se caracteriza en general por la tendencia a dar a las otras un tratamiento colonial. En las de escaso dinamismo y en las estancadas el fenómeno se presenta a la inversa: una actitud dependiente y depresiva. Esta actitud, que en muchos casos es el resultado del tratamiento desfavorable recibido durante largos periodos, conduce a las aberrantes deformaciones en las relaciones interregionales ya descritas. Por otra parte, es bien sabido que en muchos casos la mayor parte de la ayuda tanto nacional como externa va a parar a manos de los grupos dominantes locales los cuales las exportan de nuevo -- generalmente incrementadas como resultado de utilidades y ciertos tipos de manipulaciones -- hacia la capital nacional o al extranjero. En

16/ No quiere esto decir que todo el territorio, per se y cualesquiera que sean sus potencialidades locales, deban recibir el mismo tratamiento y los mismos beneficios.

esta forma se produce en la práctica una adversa paradoja -- que indudablemente es parte del cuadro de la dependencia -- según la cual las regiones dependientes llegan a desembolsar mayores recursos que los que reciben. Ello explicaría en parte el fracaso que estas políticas de subsidios han tenido tradicionalmente en la mayor parte de los casos en América Latina.

D. Los desajustes de la estructura espacial y la ruptura del equilibrio ecológico

Debido a las rigideces tradicionales en las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos, particularmente la tierra rural y urbana y a la concentración del desarrollo ya analizada, la expansión del espacio socio-económico no ha correspondido al constante crecimiento de la población. Esto ha significado una explotación muy intensiva de la tierra -- a través del minifundio -- que se ha traducido en destrucción creciente de los recursos naturales, y particularmente el suelo, los bosques y las fuentes hidrológicas. Por ejemplo, se estima que en Colombia se pierden cada año el equivalente a 98 800 hectáreas de suelo agropecuario.^{17/} Además de constituir este fenómeno una pérdida irreparable de un recurso básico en países de economía principalmente agropecuaria, también significa la ruptura del equilibrio de la naturaleza que se traduce en adversos cambios climáticos y fenómenos concomitantes, como las sequías prolongadas o las inundaciones incontrollables de los ríos, con su secuela de destrucción de cosechas y ganados, obras de infraestructura y vidas humanas. No se cuenta hasta ahora con estudios sobre esta materia pero la observación directa y la reciente experiencia parece indicar que muchos países -- particularmente los andinos, México y algunos de Centroamérica -- están ya condenados a soportar constantes y crecientes catástrofes económicas y humanas causadas por deslizamientos de tierras debido a la erosión, las inundaciones y otras alteraciones climáticas. Por otra parte, la innecesaria concentración industrial, en combinación con ciertos fenómenos meteorológicos, comienza a llegar a niveles indeseables de contaminación atmosférica, de las aguas y, en algunos casos, de la tierra. Esta situación es notoria en áreas metropolitanas como las de Santiago, Buenos Aires, São Paulo y México D.F.

^{17/} Véase, Armando Dugand, "Ruptura del equilibrio Biológico: Deforestación". En Magazine Dominical, El Espectador, Bogotá, Enero 31, 1971.

E. Las limitaciones de los enfoques y estrategias ensayadas

El cuadro de desajustes regionales, económicos, sociales y ecológicos que caracteriza a la estructura espacial del desarrollo de América Latina -- que en general es común a muchos países subdesarrollados -- y las correspondientes soluciones determinan implícitamente un enfoque conceptual y programático de las políticas y estrategias de desarrollo regional aplicables. También definen en buena medida el conjunto de instrumentos básicos para el análisis y la programación.

Debido a su naturaleza estructural tendría poco sentido enfocar los problemas del desarrollo en América Latina con un caso de desfasamiento o asincronía en el ritmo de desarrollo de las diferentes regiones. Es decir, a la luz de la teoría de la dualidad según la cual las regiones desarrolladas coexisten pacíficamente con las deprimidas y subdesarrolladas, y logran su dinamismo en forma independiente de estas últimas.^{18/} Tal enfoque conduce a las conocidas políticas de subsidios y transferencias transitorias o sistemáticas de recursos de inversión y cuyos resultados ya han sido mencionados. Lo mismo sucedería con aquellos enfoques que hacen depender el desarrollo de las regiones periféricas de la explotación de uno o varios recursos naturales básicos, tales como hidrocarburos, minerales, bosques o fuentes hidráulicas. Es bien sabido que tal concepción induce a la instalación de enclaves industriales cuyo impacto ya ha sido analizado. Otro tanto puede decirse de aquellos enfoques y políticas que ponen énfasis en las vías de penetración y comunicación en busca de una integración física, los cuales parecen haber probado en América Latina tener mayor capacidad para estimular las migraciones desde dichas regiones y afianzar el dominio económico de las regiones centrales y del exterior que para llevar los impulsos necesarios para un desarrollo local autogenerado y estable. Tampoco parecen tener mucho sentido aquellos enfoques de carácter urbanístico-funcional que centran la atención exclusivamente en la planificación urbana y metropolitana, los cuales buscan en el fondo organizar funcionalmente el espacio y el ambiente de los centros urbanos. Obviamente, tampoco pueden tener sentido aquellos enfoques que reducen las políticas del

^{18/} Véase Rodolfo Stavenhagen. "Seven Erroneous Theses about Latin America", en Latin American Radicalism. Editado por Irwing Louis Horowitz, José de Castro y John Gerassi. A Vintage Book, New York, 1969.

desarrollo a una simple acción "bomberil" para resolver problemas ocasionales, como calamidades públicas regionales o conflictos políticos y sociales derivados de actitudes y movimientos reivindicatorios locales.

Al mismo tiempo y por las razones estructurales ya invocadas, algunos instrumentos de análisis y estrategias derivadas de éstas -- como algunas de las teorías sobre "polos de desarrollo" y "polos de crecimiento" -- que parecen tener validez en varios países industrializados de economía liberal, quizá no resulten suficientemente útiles en países en los cuales los desajustes regionales están ligados decisivamente a las condiciones de dependencia económica y a notorias rigideces en las estructuras sociales y políticas. Esta limitación es importante porque, por una parte, las decisiones requeridas en desarrollo de tales estrategias en materia de localización, destino sectorial y modalidades productivas de las inversiones generalmente no pueden ser tomadas internamente; y, por otra, por la falta de dinamismo empresarial.^{19/} Otro tanto ocurre en general con las teorías y estrategias propias de un sistema capitalista maduro en cuanto se refiere a países en los cuales opera una economía centralmente planificada -- como en el caso de Cuba -- o existe un alto poder de intervención estatal en el proceso económico, como en Perú y Chile.

Lo mismo puede decirse en general del conjunto de instrumentos teórico-conceptuales que han inspirado y/o justificado la concentración del desarrollo latinoamericano. En efecto -- a juzgar por las recientes tendencias y sobre las cuales se tratará más adelante -- las nuevas políticas de desarrollo en América Latina aparecen básicamente como una reacción contra el centralismo

^{19/} A este respecto, y refiriéndose a Venezuela, el CENDES dice: "La crítica fundamental que se puede hacer a la aplicación de las teorías de los polos de desarrollo de Perroux en el caso de Venezuela se basa en el argumento de que la situación de dependencia del país respecto a un centro hegemónico mundial imprime características tan peculiares a su proceso de desarrollo (pasividad y complementaridad), que hacen inadecuados, y por tanto no generalizables a sus condiciones internas, aquellas teorías formuladas a partir de distintas realidades". CENDES, Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional. Centro de Estudios del Desarrollo. En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación N° 84-86, enero-marzo 1971. Caracas, pág. 89.

y la monopolización generada y afianzada por la búsqueda obsesiva de la "maximización de los beneficios de las economías externas" y los "efectos de acumulación"; como alternativa de expansión "horizontal" frente a la expansión "vertical" de los mercados y del espacio económico; como búsqueda de justicia y equidad en el tratamiento a la población de todas las regiones; como un intento estratégico de llevar el impulso económico hasta donde la población y los recursos humanos y naturales están localizados, en vez de provocar a alto costo social el desplazamiento de la población; y, sobre todo, como protocolización del fracaso del modelo y las estrategias tradicionales de desarrollo.

Así, en el contexto del mundo subdesarrollado, y de América Latina en particular, la organización y desarrollo de una región resulta algo más compleja y desafiante que la simple instalación de algunas industrias aisladas, o de un emplazamiento industrial de alta productividad para la explotación de un recurso natural básico. Esta clase de soluciones son necesarias e indudablemente juegan un papel importante para el desarrollo industrial en el conjunto de la economía nacional, por cuanto incrementan el producto nacional y regional, pueden sustituir importaciones, e incorporar recursos no explotados; pero son insuficientes por sí solas para desencadenar una auténtica dinámica local. En muchos casos puede ocurrir que la población local se torne más dependiente y que, en general, la economía no industrial se deprima sensiblemente.

América Latina ofrece numerosos ejemplos que confirman en general esta apreciación. Los cuantiosos recursos movilizados hasta ahora en Venezuela para la construcción del emplazamiento industrial de Ciudad Guayana ha beneficiado a la economía nacional en su conjunto, pero parece haber dejado al margen a la población y a la economía no industrial de la región. Ello se expresa en parte en las extremas condiciones de marginalidad económica y social en que vive la población local no vinculada directamente a la actividad industrial. Tampoco parece haber contribuido en la forma esperada a alterar la estructura espacial del país. Comentarios similares podrían hacerse en relación con los enclaves cupríferos del Norte de Chile y algunas zonas de plantaciones en Centroamérica y el Caribe. Mención especial debe hacerse de las fuertes inversiones realizadas en diversos proyectos industriales en el Nordeste brasileño, las cuales han tenido poco impacto en la incorporación de la población a la economía industrializada, o en la modificación de las condiciones generales de depresión.

III. HACIA UN ENFOQUE MAS INTEGRADO DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

A. Los ingredientes claves del desarrollo regional

Partiendo del complejo cuadro de desajustes regionales, sus causas de naturaleza estructural y las repercusiones adversas que éste tiene en el plano social un enfoque realista de las estrategias y objetivos del desarrollo regional en América Latina tendría que girar en torno, al menos, a cuatro elementos principales:

- 1) La modificación del patrón tradicional de desarrollo e industrialización dependiente en busca de un desplazamiento orgánico y eficiente de la economía en el territorio nacional, una expansión sistemática del espacio socioeconómico interior ^{20/} y una incorporación real de la población de todas las regiones al proceso de producción, todo esto como base de un nuevo sistema de relaciones interregionales que favorezca la integración nacional y la incorporación sistemática de todos los recursos humanos, económicos y naturales;
- 2) El desencadenamiento de una dinámica social de cambio y participación a nivel local en las regiones periféricas que les permita a la población vencer la inercia generada por el estancamiento y la marginalidad tradicional, participar activa y conscientemente en todos los procesos sociales, desplegar las destrezas necesarias para utilizar eficientemente los recursos locales y extra-regionales disponibles, y para progresar económica, social y culturalmente;
- 3) La ocupación racional, el ordenamiento y la conservación del espacio a fin de asegurar, entre otros objetivos, mayor eficiencia y beneficio social en la distribución territorial de la población; los asentamientos humanos urbanos y rurales, el funcionamiento de los servicios públicos y comunitarios, la adecuada calidad del ambiente humano y la defensa de la naturaleza y el equilibrio ecológico; y

^{20/} Véase Carlos Matus, El Espacio Físico en la Política de Desarrollo. Doc. de Ref. 21 del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL. Santiago, 1968.

4) La elevación sistemática de los niveles de vida de la población de todas las regiones,^{21/} que constituye la razón suprema de todos los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, asegura la estabilidad de la población e introduce el concepto de justicia distributiva de los beneficios logrados por el conjunto de la economía nacional.

A nivel intrarregional estos cuatro elementos involucran dos tipos de procesos: uno endógeno por el cual los potenciales humanos y los recursos naturales, económicos e institucionales se liberan, combinan y desarrollan, a través de un acelerado proceso de cambios sociales. El otro exógeno mediante el cual se roto o modificado el esquema interregional de dominación - se crean las condiciones de vinculación con el resto de la vida y la economía nacionales. El primero constituye una responsabilidad local y está muy ligado al conjunto de valores, motivaciones y actitudes de la población, así como a la disponibilidad de los recursos locales. El segundo se relaciona fundamentalmente con la capacidad de acción y de organización del poder central nacional y sus relaciones de dominación y poder internos y externos y, por tanto, constituye una responsabilidad básicamente nacional o suprarregional. Y en ambos casos se hace frente a una problemática de naturaleza inequívocamente social y política.

Dada esta inseparable combinación de factores exógenos y endógenos la dinámica del desarrollo regional en los países subdesarrollados parece desencadenarse cuando, por una parte, el país adopta políticas y estrategias que crean la atmósfera favorable para la integración nacional y ponen a disposición de las regiones periféricas los instrumentos indispensables para acelerar su desarrollo; y, por otra, cuando surge y se afianza una sociedad o "comunidad regional" organizada, motivada y capacitada para explotar eficientemente los recursos humanos, económicos y naturales. Los recursos naturales constituyen un factor dado, mientras que los humanos y las relaciones de poder son variables dependientes de numerosos procesos inherentes a los valores, actitudes y capacidades del

^{21/} Véase Kazimierz Secomski y otros, Finalidades de la Política Regional y Objetivos de la Planificación Regional. Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL-ILPES, Doc. C/6, Santiago, 1970.

hombre y las instituciones sociales y políticas que se derivan de aquéllos. Sin embargo, podría decirse que, hasta cierto punto el descubrimiento, la explotación y hasta la conservación de los recursos naturales dependen de ese hombre y esas instituciones. En este sentido constituyen variables parcialmente sociales.

Bajo esta concepción, la estrategia básica del desarrollo regional consistiría en un doble flujo de esfuerzos y procesos sociales: uno de arriba hacia abajo de liberación y de estímulo por parte del estado nación y otro de abajo hacia arriba de organización, movilización y acción creadora.

A través de esta óptica el desarrollo regional aparece en países como los latinoamericanos afectado por una doble condición sine qua non: la vigencia de un modelo de desarrollo socioeconómico relativamente autónomo y volcado "hacia el interior", y de un activo e intenso proceso de participación popular y local. Esta circunstancia hace, por una parte, que el problema de las políticas y programas de desarrollo regional deje de ser un asunto tecnológico y una responsabilidad de "planificadores regionales", para ubicarse en el plano de las grandes decisiones nacionales que definen la naturaleza y el comportamiento de las instituciones políticas y sociales básicas y los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo. Y, por otra, hace depender en buena parte todos los procesos del desempeño de la población local. Para comprender mejor este último concepto debe tenerse en cuenta que en los países industrializados el desarrollo regional es en buena medida un problema de la distribución y localización en regiones de menor desarrollo de los excedentes previamente generados en las regiones dominantes. En los países subdesarrollados, en cambio, no sólo se trata de transferir tales excedentes sino, fundamentalmente, de crear las condiciones sociales locales para que ellos fructifiquen y echen raíces en el nuevo medio. Es por esto que en la formulación de estrategias para el desarrollo regional debe partirse de una clara distinción entre políticas "distributivas" e "innovadoras", las cuales han sido bien identificadas por Friedmann.^{22/}

^{22/} Véase John Friedmann, A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour. Administrative Science Quarterly, Vol. 12, N° 2 September 1967.

En estas circunstancias, el énfasis de la estrategia de desarrollo regional en la mayoría de los países subdesarrollados debería ser puesto inicialmente en las "políticas interregionales", más bien que en las "intrarregionales", para usar de la expresiva clasificación empleada por Kuklinski.^{23/} Las segundas sólo pueden tener éxito en el marco de una estrategia global que integre al país en su conjunto. Obviamente, no quiere ello decir que ante la falta de este marco general de referencia y de la dinámica descentralizadora y los impulsos favorables al desarrollo local que aquél lleva aparejado no deban desplegarse esfuerzos de carácter intrarregional. Si bien es cierto que las disparidades regionales y sus efectos no pueden ser eliminados sólo a base de correctivos locales, también lo es que una acción concertada y bien orientada en este nivel podría generar presiones políticas que contribuyan a crear una conciencia nacional sobre el problema.

B. El papel clave de los recursos humanos

Todas estas consideraciones en torno al desarrollo regional llevan implícito el reconocimiento del papel clave que el hombre y su comunidad juegan como sujeto, objeto y beneficiario de todo el proceso de desarrollo.

En efecto, tanto a nivel nacional como local, los cambios en las estructuras de la producción, el consumo y el ahorro; la adecuada incorporación del progreso tecnológico; las modificaciones en los sistemas de distribución y redistribución del ingreso; la capacidad para incorporar, administrar y multiplicar los recursos productivos; la eliminación de los desequilibrios regionales adversos; la modernización de las instituciones; la adecuada manipulación de los factores externos de dominación y poder; la participación popular; y tantos otros aspectos claves del desarrollo constituyen procesos ligados en forma decisiva a los valores, a la conducta y al esfuerzo del hombre y la sociedad. Tales cambios se

^{23/} Véase Antony Kuklinski, Metas y Políticas Regionales y Objetivos de la Planificación Regional, Doc. C/2, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL-IIPES, Santiago 1970.

concretan en la medida en que dicha sociedad - a través de liderazgos e instituciones apropiadas - se orienta, motiva y capacita para llevarlos a cabo.

Esta intensa y decisiva participación social en todos los aspectos y fases claves le imprimen al desarrollo un marcado carácter de proceso social en el cual todas las variables específicas - económicas, espaciales, político-administrativas y culturales - constituyen básicamente funciones directas e indirectas del hombre y los valores e instituciones que orientan y rigen sus esfuerzos, así como del margen disponible de regateo para superar los obstáculos internos y externos que se opongan al desarrollo.

Todo este intrincado proceso de fenómenos sociales involucrados en el desarrollo - que en el nivel nacional aparece como una abstracción - adquiere realidad y vigencia en el espacio socioeconómico o localidad. Es decir, en el contexto de una comunidad emplazada en una unidad territorial; en el ámbito de la población ligada a un espacio geográfico y económico. Sobre este plano se proyecta la mayor parte de los recursos y procesos del desarrollo ya sean éstos de origen local, nacional o extra-nacional. En él convergen y entran en contraste variables de índole social, económica, histórica, geográfica y otras, que se combinan en complejos procesos de naturaleza social.

En este contexto - ya sea que se le considere "región abierta", o "región cerrada", o combinación de ambas - se proyectan el hombre y su comunidad con su complejo universo de valores, actitudes, motivaciones y capacidades; entran en combinación la técnica y los recursos naturales y económicos para transformarse en bienes y servicios; se ponen en marcha los procesos de apropiación, distribución y redistribución de la riqueza, y entran en operación los mecanismos del mercado y del ahorro; allí opera también parte importante de las instituciones sociales, culturales, y políticas, tienen escenario las relaciones sociales, y se aproximan y chocan los diversos intereses individuales y colectivos. En este contexto, también el hombre transforma y acondiciona el espacio geográfico y ensancha las fronteras del espacio económico a través del intercambio de bienes y servicios y la atracción o la exportación de recursos humanos y económicos.

/Sobre la

Sobre la gestión y el curso inmediato de este proceso local se cuenta con varias teorías que explicarían en buena medida la dinámica y la mecánica del desarrollo en sus comienzos.^{24/} Y la historia y la investigación social nos brindan constantes y renovadas versiones de su trayectoria en el pasado y el presente. En todas ellas es fácil advertir un personaje central: el hombre y su comunidad; una dinámica constante: el cambio social; y una motivación implícita: la incesante - ya sea consciente o inconsciente - búsqueda de nuevas y mejores condiciones de existencia y sobre todo de oportunidades para la realización individual y colectiva.

C. Los objetivos específicos del desarrollo regional

En torno a este amplio marco de propósitos dirigidos a la disminución de las disparidades regionales y sus efectos en el plano social surge una extensa gama de objetivos específicos, que dan contenido concreto y orientación a las políticas y estrategias operativas. Algunos de ellos se sintetizan a continuación:

1. La integración nacional

Este objetivo constituye simultáneamente un fin y un medio fundamental del desarrollo regional. Consiste en una integración dinámica de los diferentes espacios socioeconómicos a la vida nacional en base, entre otras, a tres condiciones: a) Desarrollo socioeconómico creciente y auto-sostenido; b) Contribución regional efectiva al desarrollo del país en su conjunto; c) Adecuada vinculación cultural, psicológica y física al resto de la nación; y d) Adecuada participación local y regional en todas las decisiones nacionales, particularmente aquellas que afectan la vida y los intereses regionales.

^{24/} Véase por ejemplo: Karl Marx, El Capital. Fondo de Cultura Económica, México, 1956; F. Perroux, L'économie du XXème Siècle, P.U.F., Paris, 1961; F. Perroux, Coexistence Pacifique. Tome II: Pôles de développement ou Nation. P.U.F. 1958; Albert Hirschman, The strategy of economic development. Yale University Press, 1958; Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica, México, 1962. John Friedmann, Cities in social transformation. Comparative Studies in Society and History, 1961. J.G.M. Hilhorst, Una teoría del desarrollo regional. Cap. II. Curso de Planificación Regional del Desarrollo. CEPAL-ILPES-CLACSO, Santiago, 1970. Doc. B/1; y Regional Planning, A Systems Approach, Rotterdam University Press. Rotterdam 1971.

Para tales fines las políticas de desarrollo regional deben contar con los objetivos instrumentales correspondientes para asegurar una integración dinámica.

En el campo político algunos de éstos podrían ser los siguientes: a) Generación de una amplia conciencia nacional en torno a la superación de las disparidades regionales; b) Adecuado grado de descentralización administrativa; c) Creación y fortalecimiento de un organismo promotor y planificador del desarrollo regional y local; d) Adecuada representación regional en el poder público nacional; e) Incremento sistemático del rol y el status regionales.

En el campo económico podrían mencionarse: a) Las condiciones favorables de intercambio económico interregional a fin de garantizar un desarrollo local auto-sostenido; b) Integración y complementación económica interregional para armonizar los diversos intereses y las aptitudes regionales; c) Atracción de recursos de inversión de origen extrarregional; d) Incentivos a la producción regional.

En el campo físico es indispensable incluir simultáneamente a: a) La infraestructura vial intrarregional; b) La infraestructura vial de interconexión interregional; c) La infraestructura vial y de transporte necesaria para el acceso a los mercados internacionales, cuando se cuenta en las regiones con producción exportable.

En el campo cultural podrían mencionarse: a) La valorización y el fortalecimiento de las diferentes culturas regionales; y b) La divulgación y el intercambio cultural interregional.

2. El desarrollo de las economías regionales y la incorporación de la respectiva población

Este objetivo persigue la incorporación de los recursos humanos, económicos y naturales de cada región en procesos productivos cada vez más eficientes y de directo beneficio social. Algunos de sus principales instrumentos podrían ser: a) Incorporación de la producción regional en los planes nacionales de producción, consumo y exportación para asegurarle mercados; b) Construcción subsidiada de la infraestructura económica básica (energía, transportes, etc.); c) Traslación sistemática de

/recursos de

recursos de inversión hacia las regiones y los correspondientes estímulos y garantías para los inversionistas; d) Desarrollo de recursos humanos locales; e) Planificación económica y social a nivel regional; f) Asistencia técnica para la prospección de los recursos naturales en las respectivas regiones; g) Incorporación de la población a la producción mediante políticas y tecnologías productivas generadoras de empleo y una estructura de bienes y servicios producidos que responda a las necesidades y al poder de compra de todos los sectores de la población local; h) Sistema de distribución del ingreso que asegure la progresiva expansión de los mercados y signifique una participación justa en los beneficios del esfuerzo productivo. Esto último es muy importante desde el punto estrictamente económico para asegurar la estabilidad de la población local; i) Ampliación adecuada de la base tributaria intrarregional; j) Dinamización de las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos - tierra rural y urbana, crédito, asistencia técnica, etc. - a fin de que éstos se incorporen plenamente a la economía. Sin una acción adecuada en este plano la necesaria expansión económica puede verse frustrada, especialmente en las regiones más periféricas; y k) Estrategias de producción e industrialización que aseguren una alta participación de las materias primas y el trabajo local, como las de tipo agro-industrial y de combinación manufacturera artesanal e industrial.

3. La ocupación y el acondicionamiento del espacio

Este objetivo envuelve tres tipos de acciones principales: a) Las relativas al proceso y a las formas de ocupación del territorio que envuelve políticas de asentamiento y estabilización de la población y orientación de las migraciones; b) El acondicionamiento del espacio que se relaciona principalmente con la organización del desarrollo urbano, la protección de la naturaleza y el equilibrio ecológico, y la seguridad del medio ambiente humano; y c) Las políticas de expansión del espacio socioeconómico interno destinadas a la densificación de áreas subocupadas, la colonización de tierras marginadas y la creación y desarrollo de zonas fronterizas socioeconómicas destinadas a servir de base a programas de integración fronteriza multinacional.

4. La elevación sistemática de los niveles de vida y de condición social

Este objetivo - como ya fue expresado - constituye la razón fundamental de los esfuerzos de aceleración del desarrollo. En el contexto de las políticas de desarrollo regional adquiere la mayor importancia puesto que es precisamente en las regiones periféricas en donde los niveles de vida y la condición social son más bajos. En general se trata de cuatro grandes objetivos: a) El progresivo mejoramiento de las condiciones de bienestar a través de adecuados niveles de nutrición, salud, servicios sanitarios, vivienda y servicios conexos, servicios comunitarios, recreación y otros; b) El establecimiento de un adecuado sistema de seguridad social que garantice dichos niveles a quienes por invalidez, vejez o por degradación no puedan adquirirlos por sus propios medios; c) Elevación permanente de la condición social mediante el acceso garantizado a la educación y a la capacitación profesional y facilidades reales de ascenso social; y d) Defensa de la sociedad contra los ofensores de la vida, el honor personal, la moral pública y la economía familiar.

5. Capacitación y movilización local para el desarrollo

El éxito de las políticas de este tipo en países subdesarrollados depende fundamentalmente de la capacidad de la población para responder a los desafíos del desarrollo con motivación, organización y eficiencia. Se trata de aquel conjunto de factores que Ziolkowski llama "infraestructura social para el desarrollo".^{25/} Ello es válido tanto en el caso de los objetivos nacionales como en el de los intrarregionales. En este último, el punto de partida parece ser la consolidación de la población y el surgimiento de una verdadera "comunidad" regional y local. El grado y la eficiencia de la participación de la población dependen en gran parte del grado de cohesión, del liderazgo y de la motivación de dicha comunidad. Un papel muy importante juegan en este plano el conjunto de símbolos y ritos regionales de cohesión y la imagen motivacional de la sociedad

^{25/} Véase Janusz A. Ziolkowski, Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional. Curso de Planificación Regional del Desarrollo Doc. B/7, Naciones Unidas, CEPAL-IJPES, Santiago, 1970.

regional futura en procura de la cual se inspiran buena parte de los actos de participación popular.

En busca de tales factores las políticas de desarrollo regional deben incluir medidas instrumentales dirigidas a la población tendientes a: a) La generación de nuevos valores, actitudes y motivaciones favorables a la aceleración del desarrollo que conduzcan al surgimiento de una especie de "hombre nuevo" y de "comunidad regional" o comunidad local; b) La generación y el constante fortalecimiento de los diferentes órganos funcionales y representativos en los principales frentes de la actividad social, económica, política y cultural, a fin de contar con el liderazgo y los mecanismos de ejecución necesarios para la activa participación social; y c) Los estímulos y la orientación para que dichos órganos se pongan en acción reivindicatoria y constructiva en torno a objetivos concretos particularmente en frentes tales como el político, el de la producción, el consumo, los servicios sociales y el comunitario.

6. Realización de la persona humana y salvaguardia de su dignidad

Como remate de los esfuerzos de elevación del nivel de vida y condición social - y en el marco general de la política social - las políticas de desarrollo regional también deben llevar a las regiones periféricas las posibilidades para la realización individual y colectiva y la defensa de los derechos humanos. Es bien sabido que es precisamente en estas regiones en donde la frustración individual, las condiciones de vida infrahumanas, la falta de oportunidades de éxito y realización individual y las deficiencias de la justicia se hacen más dramáticas. Tales objetivos podrían concretarse en torno a medidas instrumentales tales como: a) Descentralización de las oportunidades de trabajo y de éxito personal; b) Promoción prioritaria a los individuos y sectores más rezagados; c) Organización y agilización de los servicios de justicia y de todos aquellos que garantizan las libertades individuales y protegen a la comunidad.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA CAPACITACION DE
PLANIFICADORES REGIONALES LATINOAMERICANOS
SUMINISTRADA POR PAISES EUROPEOS

Partiendo del anterior cuadro de problemas, causas estructurales y enfoque propuesto para las nuevas políticas se pueden extraer algunas conclusiones relativas a la orientación y al contenido que debe tener la capacitación otorgada a planificadores latinoamericanos en el marco de la cooperación técnica europea. Estas podrían agruparse en tres grupos: a) las relativas al enfoque del desarrollo regional aplicable a dichos países; b) los diferentes matices que presentan los países según el contenido y el énfasis en ciertos aspectos según la naturaleza de las políticas introducidas en cada país; y c) la actitud que debe tener el planificador.

A. Los puntos focales de la capacitación

Si el método de análisis y las conclusiones sobre las características y causas de los desequilibrios regionales en esta parte del mundo presentados en los capítulos precedentes tienen alguna validez científica y política, la capacitación debería girar en torno a ciertos puntos focales.

El primero de ellos se relaciona con el carácter estructural que las disparidades regionales y la falta de integración nacional tienen. Puesto que se trata de traumas inherentes al modelo vigente de desarrollo, y en muchos aspectos de efectos deliberados y racionalmente buscados a través de estrategias implícitas o explícitas y no de simples desfases a nivel territorial del proceso histórico del desarrollo nacional, no se trata simplemente de capacitar "planificadores regionales" sino más bien de "planificadores y estrategias de desarrollo nacional". Es decir, el problema es básicamente de políticas y estrategias inter-regionales y no solamente intra-regionales. Estas solamente tendrán plena justificación en el caso de los pocos países en los cuales el modelo tradicional ha sido o está siendo sustancialmente modificado y de los cuales se tratará más adelante.

El segundo se refiere al problema de la dependencia económica que afecta a la gran mayoría de los países y cuya presencia torna inaplicables a casi todos los enfoques y estrategias de desarrollo regional válidos en los países industrializados. La falta de poder interno en las decisiones

/claves sobre

claves sobre naturaleza sectorial, localización, tecnología, distribución del ingreso, expansión del mercado, incorporación de insumos de origen nacional y tipo de bienes y servicios producidos, por una parte, y la falta en muchos países de un empresariado nacional pionero, modernizante y dispuesto a defender los auténticos intereses nacionales, por otra, parecen tornar inconsistente las más prestigiosas y atractivas teorías y metodologías del capitalismo moderno.

El tercero tiene que ver con el pesado lastre que para el desarrollo local representa en estos países la inercia social acumulada a lo largo de un dilatado proceso histórico de agobiante centralismo autoritario y/o paternalista que arranca de los hegemónicos regímenes pre-colombinos, continúa con más de tres siglos de dependencia colonial española y portuguesa, y se proyecta sobre toda la vida republicana hasta el presente, caracterizada por excesivo centralismo burocrático y relaciones interregionales de dominación y dependencia. Este se ha traducido en una especie de vacío social a nivel local y de una falta de dinámica en la población y las instituciones.^{26/} Esto entraña una clara diferenciación con el caso de los países europeos y norteamericanos y ello debe traducirse en los enfoques y políticas aplicables a la realidad latinoamericana.

El cuarto punto focal está ligado a las limitaciones que para el éxito de políticas realistas de desarrollo regional tienen el carácter conservador de las instituciones sociales y políticas en la mayoría de los países latinoamericanos. Como ha quedado claramente establecido atrás, las

^{26/} En este sentido América Latina presenta una notable diferencia histórica con Europa, Estados Unidos y otros países desarrollados. El feudalismo europeo - con su constelación de pequeños principados y su rigurosa organización local - quizá suministró en la mayoría de los países la actual base de comunidades y culturas regionales y su respectiva dinámica local. El reducido tamaño de muchos de estos países también pudo contribuir favorablemente. El proceso de colonización a base de libre conquista de nuevas fronteras y el origen y la actitud pionera de los colonizadores quizá influyó mucho en la dinámica regional de los Estados Unidos. Otro tanto puede decirse de la colonización planificada que se viene produciendo contemporáneamente en Canadá y Australia o en las regiones orientales de la Unión Soviética. En cambio, el centralismo absorbente y el absolutismo colonial combinados con la relativa gran extensión de los países latinoamericanos indudablemente produjo efectos socio-culturales diferentes.

disparidades no son fruto del azar sino el resultado de un modelo de desarrollo y de una gestión política. Hay sectores sociales y políticos muy importantes que se benefician de ellas. Toda solución efectiva en este plano requiere previamente una alteración del balance tradicional de poder e intereses a nivel nacional y local, a fin de que las políticas y los planes regionales no se enfrenten a constantes frustraciones. Estas rigideces deben encontrar un adecuado tratamiento en la capacitación.

B. Las diferencias que presentan los países

El contenido y el énfasis en la capacitación deben caracterizarse por un adecuado grado de discriminación según las diferencias estructurales y de matices que presentan actualmente las políticas de desarrollo regional en estos países. Debería intentarse una tipología que diferencie claramente dichos países y sus necesidades según las características de su política nacional de desarrollo y sus esfuerzos específicos en desarrollo regional. En este sentido podrían distinguirse las necesidades sectoriales específicas en materia de planificadores regionales. Actualmente se distinguen cuatro grupos principales.

Un primer grupo lo constituyen aquellos países que han introducido o están introduciendo políticas estructurales de modificación de sus modelos tradicionales de desarrollo y de alteraciones profundas en la estructura espacial. Tal sería el caso de Cuba, Perú y Chile. Por contar con un contexto estructural favorable al desarrollo regional, la capacitación en estos casos debe poner el énfasis a los aspectos metodológicos e instrumentales de las respectivas políticas y estrategias nacionales. La carencia de especialistas bien entrenados y comprometidos con los cambios podría constituir un estrangulamiento serio en la ejecución de tales políticas.

Un segundo grupo podría ser integrado con aquellos países que están introduciendo progresivamente medidas convencionales de naturaleza administrativa y de alcance nacional en busca de la disminución de las disparidades regionales. Tal sería el caso de Argentina, México y Venezuela que se esfuerzan en "regionalizar", administrativamente el país con propósitos de descentralización y de crear órganos regionales de planificación y promoción del desarrollo. Brasil bien podría ser incluido en dicho grupo

/en cuanto

en cuanto viene realizando algunos proyectos audaces de desplazamientos espaciales - como la construcción de Brasilia y la Trans-Amazónica - y cuenta desde hace algún tiempo con una serie de corporaciones regionales autónomas o semi-autónomas de planificación y desarrollo. Quizá en un futuro próximo Colombia y Ecuador puedan ser incluidos en este grupo por cuanto cuentan ya con avanzados estudios de regionalización y de proyectos de ley para entronizar medidas de alcance nacional. Parecería obvio que en el caso de este grupo la capacitación profesional debería acentuar el carácter estructural de los problemas del desarrollo regional y los aspectos operativos específicos de las corporaciones regionales y locales.

Un tercer grupo podrían formarlo aquellos países que no cuentan con políticas de desarrollo regional explícitamente definidas y que, en general, lo formarían el resto de países latinoamericanos. En este caso la capacitación debería tener una finalidad fundamentalmente promocional destinada a introducir las preocupaciones iniciales por estos esfuerzos.

Un cuarto grupo lo formarían aquellos países que tienen en marcha políticas y proyectos específicos de integración y complementación económica ya sea multinacional o fronteriza. Entre los primeros tal sería el caso de los integrantes del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana y Panamá); y del Pacto Andino (Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú); del Acuerdo de Integración de los países de la Cuenca del Plata (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay). Entre los segundos, podrían mencionarse los comprometidos en los acuerdos fronterizos Colombo-Venezolano y Colombo-Ecuatoriano y, muy recientemente el Chileno-Argentino para la Patagonia. Este tipo de políticas y acuerdos demandan cierto tipo de especialistas para la relocalización de industrias y la planificación de los nuevos emplazamientos productivos y la infraestructura requerida para la integración y la complementación. Los países europeos tienen gran experiencia en este campo y América Latina carece de ella y de medios apropiados para formar a dichos profesionales.

/Finalmente, debería

Finalmente, debería agregarse otro de demanda: la representada por los organismos internacionales que operan en América Latina. Dichos organismos están experimentando una creciente solicitud de asistencia técnica en este campo, tanto para el asesoramiento directo como para la capacitación y no se cuenta en el continente con el personal necesario para satisfacer esta demanda.

